

Keine Gleichstellung für Richter*innen in Berlin?!

Felix Würkert

2019-11-07T08:04:08



Von

[TESSA HILLERMANN](#)

Der 4. Senat des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg hat in mehreren Verfahren (4 B 22.17; 4 B 23.17; 4 B 35.17) am 17. Oktober unter anderem entschieden: Die Frauenvertreterin [darf bei der Einstellung von Richter*innen in Berlin nicht mitreden](#).

Die besondere rechtliche Stellung der „Frauenvertreterin“ (oder Gleichstellungsbeauftragten) im Spannungsfeld zwischen Beschäftigten, Personalvertretungen und Dienststellenleitung entlädt sich immer wieder in Gerichtsverfahren. Doch selten wurde so öffentlich [über Beteiligungsrechte in Gleichstellungsgesetzen gestritten](#).

Hintergrund der Urteile des OVG waren drei Klagen der „Gesamtfrauenvertreterin“ der Berliner Justiz gegen die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung vor dem Verwaltungsgericht Berlin (5 K 58.16; 5 K 242.15, 5 K 200.16), welche das OVG nun bestätigt hat. Die „Gesamtfrauenvertreterin“ ist bei der obersten Landesbehörde angesiedelt. Sie ist zu unterscheiden von örtlichen „Frauenvertreterinnen“, die den nachgeordneten Dienststellen zugeordnet sind. In den Verfahren machte die „Gesamtfrauenvertreterin“ geltend, an mehreren Vorgängen im Geschäftsbereich der Senatsverwaltung nicht ordnungsgemäß nach den Vorschriften des [Berliner Landesgleichstellungsgesetzes \(LGG\)](#) beteiligt worden zu sein. In zwei Verfahren (4 B 22.17; 4 B 23.17) hat der 4. Senat des OVG festgestellt, dass das LGG zwar für Gerichte, aber nicht für Richter*innen gilt.

Die Urteile des OVG sind noch nicht veröffentlicht, aber [die Pressemitteilung des OVG](#) vom 17. Oktober macht deutlich, dass sich das Gericht jedenfalls im Ergebnis den Erwägungen des VG anschließt. Dieses hatte in zwei Ausgangsverfahren Zweifel an der Geltung für Richter*innen geäußert und eine Zuständigkeit der

„Gesamtfrauenvertreterin“ in allen drei verhandelten Fällen abgelehnt. Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht wurde nicht zugelassen.

An den Verfahren zeigen sich mehrere für das Gleichstellungsrecht typische Probleme, die der Blogpost aufzeigt und in einen rechtlichen Gesamtkontext einordnet.

Vorab...

Gleichstellungsrecht ist nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG im Grundsatz Ländersache, dem Bund steht nach Art. 73 Nr. 8 GG die Gesetzgebungskompetenz für das Gleichstellungsrecht in bundeseigenen Behörden zu. Insgesamt gibt es damit 17 Gleichstellungsgesetze, wobei die Bezeichnung von [Frauenfördergesetzen](#) bis hin zu [Chancengleichheitsgesetzen](#) reicht. In der Sache geht es ihnen allen um die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter aus [Art. 3 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz](#).

Wie kommt ein solcher Streit vor Gericht?

Nach [§ 20 LGG](#) kann die „Frauenvertreterin“ in drei verschiedenen Situationen Klage erheben: Wenn sie in ihren Rechten aus dem LGG verletzt ist oder wenn die Dienststelle keinen Frauenförderplan aufgestellt hat oder ein solcher Plan zwar aufgestellt wurde, dieser aber gegen das LGG verstößt. Die Klagen sind auf die Feststellung gerichtet, dass die Dienststellenleitung durch eine bestimmte Maßnahme oder ihr Unterlassen gegen die Vorgaben des Landesgleichstellungsgesetzes – vorliegend gegen die Beteiligungsrechte der „Gesamtfrauenvertreterin“ – verstößt. Es handelt sich also in der Regel um eine Feststellungsklage, wobei auch eine Leistungsklage auf Gewährung eines (Beteiligungs-)Rechts statthaft sein kann. Eine Klagebefugnis sehen neben dem LGG Berlin das Bundesgleichstellungsgesetz und die Landesgleichstellungsgesetze in Bremen, Thüringen, Saarland, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Nordrhein-Westfalen vor.

Geltung für Gerichte... Aber nicht für Richter*innen?

Der Geltungsbereich der Gleichstellungsgesetze beschränkt sich auf den öffentlichen Dienst. Grund ist, dass Bund und Ländern jeweils nur die Kompetenz zur Regelung der Rechtsverhältnisse des jeweils eigenen öffentlichen Dienstes zukommt.

Nach [§ 1 LGG](#) erstreckt sich der sachliche Geltungsbereich auf die Berliner Verwaltung, auf landesunmittelbare öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen, auf die Gerichte des Landes Berlin, auf den Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin, den Rechnungshof von Berlin und den Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit.

Nach dem Wortlaut von § 1 LGG ist eine Anwendung desselben auf Richter*innen somit nicht ausgeschlossen.

Es mag daher zunächst überraschen, dass das OVG Berlin-Brandenburg zu dem Ergebnis kommt, dass Richter*innen nicht vom Gesetz erfasst sind. Jedoch ist, wie das VG ausgeführt hatte (5 K 58.16, Rn. 24; 5 K 242.15, Rn. 24), der personelle Geltungsbereich des Gesetzes im LGG nicht ausdrücklich festgelegt. Gleichstellungsgesetze anderer Bundesländer normieren demgegenüber explizit, dass Richter*innen zu „Beschäftigten“ (zum Beispiel § 3 Abs. 2 LGG Saarland, § 3 Abs. 2 LGG Hamburg, § 3 Abs. 4 LGG Rheinland-Pfalz) oder „Bediensteten“ (§ 3 Abs. 1 LGG Thüringen) im Sinne der Gesetze zählen.

Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage hatte der 5. Senat des Verwaltungsgerichts lediglich mittelbar in Formulierungen des Gesetzes wie „Männern und Frauen in der Beschäftigung“ ([§ 3 Abs. 1 Satz 1 LGG](#)) und den Vorgaben zur Wahl der „Frauenvertreterin“, wonach nur (weiblichen) Beschäftigten der Dienststelle ein aktives und passives Wahlrecht zukommt ([§ 16 a Abs. 1 und Abs. 2 LGG](#)). Ob Richter*innen zu diesen Beschäftigten zählen, kann diesen Vorschriften jedoch nicht entnommen werden.

Einen Abstecher machte der 5. Senat auch in die Gesetzeshistorie. Im Jahr 2010 wurde durch das [Neunte Gesetz zur Änderung des Landesgleichstellungsgesetzes \(GVBl. S. 502\)](#) der Anwendungsbereich erstmals auf Gerichte ausgeweitet, indem die Formulierung „Gerichte des Landes Berlin“ in § 1 LGG eingefügt wurde. Die noch weitergehende Formulierung ([Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 16/3267](#), S. 6, 21), die auch eine Geltung für Richter*innen vorsah, fand keinen Eingang in das Gesetz (5 K 58.16, Rn. 27; 5 K 242.15, Rn. 27).

Das VG zog schließlich auch den [Beschäftigtenbegriff des Bundespersonalvertretungsgesetzes](#) heran, nach dem Richter*innen nicht zu Beschäftigten zählen (5 K 242.15, Rn. 25; 5 K 58.16, Rn. 25). Das überrascht, würde man doch eher eine Bezugnahme auf das [Landespersonalvertretungsgesetz](#) erwarten.

Mit dem Blick in das Personalvertretungsrecht wird eine typische Herangehensweise von Verwaltungsgerichten im Umgang mit gleichstellungsrechtlich gelagerten Fällen deutlich, die zum Fallstrick werden kann: Wo es dem Gleichstellungsrecht ausschließlich um die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung im öffentlichen Interesse geht, geht es dem Personalvertretungsrecht hauptsächlich um die Durchsetzung der (Individual-) Interessen von Beschäftigten. Die Heranziehung des Personalvertretungsrechts ist also nicht immer hilfreich.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Gesetzesfassung und vor allem der Gesetzeshistorie wurde die Anwendbarkeit des LGG auf Richter*innen vom VG – und nun auch vom OVG – jedoch zu Recht verneint. Ob das OVG sich auch in der Begründung den Erwägungen des VG, welches die Frage im Ergebnis offen ließ, anschließt, bleibt abzuwarten.

Eine Frauenvertreterin, die keine Vertreterin ist?

Im Fokus der drei Verfahren stand die „(Gesamt-)Frauenvertreterin“. Diese in Berlin gewählte Bezeichnung der Gleichstellungsbeauftragten ist „trügerisch“:

Denn die „Frauenvertreterin“ dient gerade *nicht* der Vertretung der Interessen von Beschäftigten in der Dienststelle (allenfalls als Nebenfolge). Vielmehr ist sie nach der Konzeption des Gesetzes als Sachwalterin der Ziele des Gleichstellungsgesetzes zu verstehen, die primär dem Gemeinwohl verpflichtet ist. Entsprechend ist das Amt in allen Gleichstellungsgesetzen rechtlich konzipiert. Sie ist der Dienststellenleitung zugeordnet und wirkt bei der internen Willensbildung der Dienststelle mit. Im Unterschied dazu führt der Personalrat die sich dieser Willensbildung nachträglich anschließende Kontrolle durch und ist damit ein Kontrastorgan gegenüber der Dienststellenleitung.

Die dargestellte rechtliche Ausgestaltung des Amtes führt zu erheblichen Problemen in der Verwaltungspraxis. So auch in den drei Ausgangsverfahren, wo sich die „Gesamtfrauenvertreterin“ in ihrem Recht auf Beteiligung verletzt sah. Auch insofern handelt es sich um einen typischen Streit im Gleichstellungsrecht: Nach der Konzeption der Gleichstellungsgesetze – so auch in [§ 17 Abs. 1 LGG](#) – ist die „Frauenvertreterin“ an allen personellen, organisatorischen und sozialen Maßnahmen zu beteiligen. Das Beteiligungsrecht ist dabei sehr umfassend. Die Beteiligung ist im Sinne einer aktiven Einflussnahme auf die Willensbildung der Dienststelle zu verstehen, die bereits in der Planungsphase ansetzt. Die „Frauenvertreterin“ stellt also bereits frühzeitig unbequeme Fragen, [befördert sich so besonders in kleinen Dienststellen nicht selten ins „Abseits“](#) und gefährdet damit das eigene berufliche Fortkommen über die Amtszeit hinaus. Zur Durchsetzung ihrer Rechte steht ihr in den meisten Gleichstellungsgesetzen oft nur der Widerspruch zur Verfügung, über den wiederum die Dienststellenleitung selbst entscheidet.

Fazit

Eines zeigen die Verfahren in Berlin ganz deutlich: Die Gleichstellungsgesetze haben teilweise erhebliche Regelungslücken, die überwiegend mit dem Personalvertretungsrecht gefüllt werden (müssen). In Anbetracht der Tatsache, dass das Gleichstellungsrecht und das Personalvertretungsrecht strukturähnlich sind, erscheint das nachvollziehbar. Dabei wird nur allzu oft vergessen, dass die Rechtsbereiche eben nicht strukturparallel sind. Divergierende Landesrechtsprechungen führen insbesondere in kleineren Dienststellen zu großen Rechtsunsicherheiten, die nicht selten zur Folge haben, dass „Frauenvertreterinnen“ gar nicht erst von ihren Widerspruchs- und Klagerechten Gebrauch machen. Diese Ausgangslage ist besonders misslich, hängt doch die Umsetzung des Gleichstellungsrechts maßgeblich von den „Frauenvertreterinnen“ ab. Mit der derzeitigen Ausgestaltung fehlt es ihnen – nicht nur in Berlin – oft an den Werkzeugen, mit denen sie die tatsächliche Gleichstellung in den Dienststellen voranbringen können.